



AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME PO
PARMA

Primi chiarimenti in ordine alla disciplina normativa ed alle misure di salvaguardia applicabili alla “Area a Rischio Significativo (ARS) ambito costiero marino nelle Regioni Emilia-Romagna e Veneto” individuata nell'ambito delle Mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni del Piano di Gestione del rischio di Alluvioni del bacino del Po (PGR)

Il Piano di Gestione del Rischio delle Alluvioni nel Distretto del Po (PGR)

Nel corso della seduta del 3 marzo 2016, con propria Deliberazione n. 2/2016, il Comitato Istituzionale dell’Autorità di bacino del Fiume Po ha approvato il *Piano di Gestione del Rischio delle Alluvioni nel Distretto del Po* (PGR), in conformità in conformità agli artt. 7 e 8 della Direttiva 2007/60/CE, dell'art. 7 del D. lgs. n. 49/2010 nonché dell'art. 4 del D. lgs. n. 219/2010.

Il suddetto Piano è stato trasmesso agli organismi comunitari il 22 marzo 2016.

Il PGR è stato elaborato sulla base della diagnosi di criticità derivante dalle *Mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni* (che sono state a suo tempo elaborate, approvate e pubblicate in coerenza con quanto previsto dall'art. 6 del medesimo D. lgs. n. 49/2010 e che costituiscono specifici elaborati di Piano).

La suddetta mappatura è stata redatta utilizzando tutte le conoscenze e gli studi idraulici disponibili presso l’Autorità di bacino, le Regioni del Distretto idrografico padano ed i Comuni che al momento di avvio dell'attività di mappatura (dicembre 2010) avevano già proceduto alla predisposizione degli Studi idrologici e idraulici per l’adeguamento degli strumenti urbanistici ai preventivi strumenti della pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico (in particolare, si tratta del Piano per l'Assetto Idrogeologico del fiume Po – *PAI* – e del Piano per l'Assetto Idrogeologico del Delta del fiume Po – *PAI Delta*).

Detta mappatura, in particolare, ha tenuto conto di una ricognizione di dettaglio realizzata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) con la predisposizione di un modello digitale del terreno e delle sue quote di elevata precisione che ha consentito di definire con maggior sicurezza i limiti delle aree allagabili per i diversi tempi di ritorno, nonché delle mappe degli allagamenti conseguenti a recenti eventi alluvionali.

Il PGR (la cui redazione è stata avviata a seguito della Deliberazione C. I. n. 3 del 23 dicembre 2013) definisce, in linea generale per l’intero bacino del fiume Po, la strategia per la riduzione del rischio di alluvioni, la tutela della vita umana e del patrimonio economico, culturale ed ambientale esposto a tale rischio incardinandola su 5 obiettivi operativi, fra i quali sono compresi il miglioramento delle conoscenze riguardanti la pericolosità ed il rischio di alluvioni e la riduzione dell’esposizione al rischio che si dovrà raggiungere anche con azioni volte ad assicurare maggior spazio ai fiumi.

Particolare rilievo assumono gli obiettivi che tale Piano mira a conseguire in ordine all’importante tematica della *gestione del rischio di alluvioni* nell’ambito del Distretto idrografico padano, più volte interessato, anche in tempi recenti, da eventi alluvionali

dalle conseguenze gravi e non di rado drammatiche, che hanno purtroppo comportato (oltre ai gravi danni alle persone ed a beni giuridicamente tutelati) anche la perdita di molte vite umane.

Il PGRA individua poi per le Aree a Rischio Significativo (ARS) raggruppate nei tre distinti livelli di gestione (distrettuale, regionale e locale) le azioni prioritarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Per il perseguimento dei propri obiettivi il Piano prevede una serie di azioni di carattere sia strutturale che non strutturale.

Nel complesso, comunque, tutte le suddette azioni di Piano sono rivolte a far sì che nelle aree a pericolosità idraulica il rischio non venga incrementato.

All'uopo, il PGRA prevede che in alcune aree a rischio elevato o molto elevato venga promosso l'avvio di azioni di delocalizzazione degli immobili presenti qualora gli stessi non possano più essere ritenuti compatibili con le condizioni di rischio connesse al deflusso ed all'espansione delle piene.

Anche per gli immobili difesi in conformità con le disposizioni del TU 523/1904 il PGRA prevede che siano predisposti tutti gli accertamenti necessari a valutare la vulnerabilità residuale degli edifici e siano definite tutte le misure strutturali e di tipologia costruttiva volte a ridurla.

In particolare: la ARS ambito costiero marino nelle regioni Emilia-Romagna e Veneto.

Tra le ARS del livello distrettuale di cui si è fatto cenno in precedenza, è compresa, in particolare, la *ARS ambito costiero marino nelle regioni Emilia-Romagna e Veneto*.

Per la parte Veneta, tale ARS comprende le aree comprese fra la linea di costa che costituisce il bordo esterno del Delta del Fiume Po fra la foce del Po di Maistra e la foce del Po di Goro e del retrostante territorio costituito dalle isole deltizie generate dai diversi rami del Po, tutte soggiacenti alla quota di medio mare per valori mediamente di 2 metri ma con punte che arrivano ai 4 metri.

Per la parte Emiliana-Romagnola, la suddetta ARS comprende invece la fascia compresa tra la foce del Po di Goro e la foce del Fiume Reno che ha una lunghezza complessiva di circa 40 km. L'ampiezza è estremamente variabile, da poche decine di metri a più di 2 km essa dipende dalla topografia e dal sistema di difesa artificiale che, in quest'area, è tra i più antichi dell'intera costa regionale.

Nella vigente pianificazione di bacino del Po per l'assetto idrogeologico tale area ricade nell'ambito territoriale di riferimento del PAI Delta del 2008, uno strumento di pianificazione autonomo e distinto rispetto al PAI del bacino del Po del 2001, in considerazione della particolare, e per alcuni aspetti eccezionale, realtà territoriale del Delta del fiume Po, caratterizzato dalla compresenza di *habitat* naturali di particolare pregio, da un assetto idraulico totalmente artificiale (che determina per il territorio un livello di rischio idraulico residuale con connotazioni specifiche) e da una struttura sociale ed economica scarsamente dinamica

Con riferimento alla suddetta ARS, le regioni territorialmente competenti hanno individuato, nell'ambito del PGRA, una strategia comune di mitigazione del rischio da alluvione marina incentrata prioritariamente sul miglioramento delle *performance* del sistema difensivo esistente, garantendone un accurato monitoraggio oltre che una diffusa manutenzione ordinaria e straordinaria della spiaggia e delle difese radenti.

Un ulteriore impegno fondamentale, nel corso della prima applicazione del PGRA, sarà inoltre indirizzato a ridurre l'esposizione al rischio, disincentivando

l'urbanizzazione nelle aree perimetrate e/o individuando soluzioni abitative alternative o ancora interventi strutturali di adeguamento sugli edifici esistenti.

Rapporti tra PGRA e previgente pianificazione di bacino del fiume Po per l'assetto idrogeologico (PAI e PAI Delta). Prime raccomandazioni ai Comuni interessati.

L'art. 11 del citato D. lgs. n. 49/2010 precisa espressamente che le Autorità di bacino, nello svolgimento delle attività di elaborazione delle Mappe e del PGRA, facessero salvi, in ogni caso, gli strumenti di pianificazione in materia già predisposti ai sensi della normativa previgente (PAI e PAI Delta).

L'Autorità di bacino nell'ambito delle proprie competenze ha pertanto avviato una attività di verifica della congruità degli elaborati della vigente pianificazione di bacino rispetto al PGRA, concludendo che l'intero ambito del bacino del Po era oggetto di un sistema di pianificazione territoriale di settore espressamente ed efficacemente finalizzato a garantire un livello di sicurezza adeguato rispetto ai rischi derivanti da fenomeni alluvionali.

Si può quindi affermare che il PGRA agisce in un'ottica di efficace coordinamento con il PAI e la Pianificazione di emergenza della Protezione civile creando un sistema coordinato di piani per la gestione di tutte le fasi del ciclo del rischio: previsione, prevenzione, protezione e, infine, la gestione delle emergenze ed il ritorno alla normalità.

Al tempo stesso, tuttavia, è stato rilevato che la cartografia e gli ulteriori elaborati della pianificazione di bacino del Po sopra richiamati non risultano perfettamente adeguati con quanto stabilito dalle disposizioni del D. lgs. n. 49/2010.

In particolare, la perimetrazione delle aree allagabili individuate negli elaborati cartografici del PGRA (le già citate Mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni) non risulta perfettamente sovrapponibile alle aree allagabili rappresentate nel PAI (fasce Fluviali ed aree in dissesto per fenomeni fluvio - torrentizi).

Nell'ambito del PGRA, inoltre, è stato necessario predisporre la perimetrazione delle aree allagabili lungo le coste lacuali e marine e lungo i reticoli irrigui e di bonifica per espressa disposizione della Direttiva di riferimento (Direttiva 2007/60/CE) e delle norme nazionali di recepimento (D. lgs. n. 49/2010). Si tratta di aree che non erano state comprese nell'ambito della pianificazione previgente.

Ciò ha dunque comportato una diversità di tutela e salvaguardia fra le aree allagabili comprese negli elaborati cartografici del PAI e del PAI Delta e le aree allagabili rappresentate nelle Mappe di cui al D. lgs. n. 49/2010.

Di tale situazione tutti i Comuni appartenenti al bacino del Fiume Po sono stati tempestivamente informati con nota prot. n.5896 del 12 agosto 2014, a seguito dell'adozione del Decreto del Segretario Generale n. 122 del 20 giugno 2014, relativo a *«Articolo 10 del D. lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 (recante "Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni")*: pubblicazione delle Mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni e dello schema di Progetto di Piano di Gestione del rischio di alluvioni ai fini dell'informazione e consultazione del pubblico ed indirizzi per l'utilizzo delle Mappe, nelle more del completamento della procedura di pianificazione della gestione dei rischi di alluvione per il Distretto idrografico Padano».

Con la suddetta nota prot. n. 5896/2014 l'Autorità ha chiarito che le Mappe, in attesa del completamento del processo di pianificazione previsto dal D. lgs. n. 49/2010 e fatti comunque salvi gli strumenti della pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico

attualmente vigenti, assolvono ad una funzione di carattere ricognitivo dei fenomeni naturali ivi evidenziati e della conseguente esposizione ad essi di determinate parti del territorio e della popolazione ivi residente e forniscono, inoltre, indicazioni dirette circa l'estensione delle aree allagabili. Nell'ambito di tale nota si è raccomandato che tutti i soggetti interessati dalle aree e situazioni di rischio risultanti dalle Mappe medesime ne tenessero debitamente conto, secondo le comuni regole di prudenza, cautela e prevenzione ed indipendentemente dai contenuti della pianificazione urbanistica vigente, anche in attuazione del principio di precauzione di cui all'art. 301, commi 1 e 2 del D. lgs. n. 152/2006, dei dati messi a disposizione.

Le suddette raccomandazioni sono state fornite nella prospettiva di dare avvio ad una ricognizione degli strumenti urbanistici comunali in relazione ai contenuti delle Mappe pubblicate e, sulla scorta di tale ricognizione, fornire ai soggetti attuatori delle previsioni di detti strumenti urbanistici, adeguate informazioni circa le situazioni di pericolosità e rischio rappresentate nelle Mappe, ma non comprese nei vigenti strumenti della pianificazione di bacino per l'assetto.

Dei contenuti delle Mappe si sarebbe dovuto, in ogni caso, tener conto al fine della predisposizione, integrazione ed aggiornamento degli strumenti relativi alle attività volte alla previsione, prevenzione e gestione dei rischi, previsti dalle norme vigenti, con particolare riguardo a quelle in materia di Urbanistica e di Protezione Civile.

Necessità di procedere all'integrazione degli elaborati della pianificazione previgente alla luce delle risultanze del PGRA: i Progetti di Variante al PAI ed al PAI Delta adottati con Deliberazione C. I. n. 5 del 17 dicembre 2015.

Alla luce della situazione illustrata al punto precedente è quindi emersa la necessità di procedere ad una verifica della congruità degli elaborati della vigente pianificazione di bacino per l'assetto relativi alla gestione dei rischi di alluvioni rispetto alle previsioni di cui al suddetto Decreto legislativo e, sulla scorta di tale verifica, di avviare l'elaborazione di alcune varianti al PAI per l'aggiornamento della cartografia e di ulteriori elaborati fra i quali le Norme di Attuazione dei due Piani suddetti.

Sono stati quindi predisposti gli schemi di un "*Progetto di Variante al PAI-Integrazione all'Elaborato 7 (Norme di attuazione)*" e di un "*Progetto di Variante al PAI Delta-Integrazione all'Elaborato 5 (Norme di attuazione)*" pubblicati su sito istituzionale dell'Autorità di bacino a partire dal 19 giugno 2015 al fine di promuovere la più ampia partecipazione attiva di tutte le parti interessate in vista della predisposizione ed adozione dei Progetti di Variante.

All'esito di tale attività, i Progetti sono stati adottati dal Comitato Istituzionale nella seduta del 17 Dicembre 2015, con la Deliberazione n. 5/2015.

Scopo precipuo delle Varianti in esame è quello di garantire la piena corrispondenza tra ai contenuti conoscitivi risultanti dall'elaborazione del PGRA e la rappresentazione delle aree a diverso grado di pericolosità e rischio contenuta nel PAI e nel PAI Delta ed associare a queste aree le specifiche disposizioni previste dal medesimo piano.

Le disposizioni delle Varianti normative sopra citate, infatti, sono espressamente finalizzate:

- alla riduzione delle potenziali conseguenze negative delle alluvioni per la vita e la salute umana e per i beni esposti attraverso l'aggiornamento dei quadri conoscitivi del PAI e del PAI Delta sulla base dei contenuti delle *Mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni*;

- all'aggiornamento degli indirizzi per la verifica di coerenza e l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e di protezione civile al PAI ed al PAI Delta coordinati con il PGRA;
- all'aggiornamento degli indirizzi alla pianificazione urbanistica e di protezione civile.

In coerenza con le disposizioni degli artt. 66 e 68 del d. lgs. n. 152/2006 Progetti di Variante adottati con la Deliberazione C. I. n. 5/2015 sono attualmente sottoposti ad un periodo di partecipazione attiva degli interessati, comprendente la presentazione di eventuali osservazioni, che si concluderà il 16 maggio 2016.

Successivamente, in adempimento a quanto previsto dall'art. 68, comma 3 del D. lgs. n. 152/2006 e s. m. i., le Regioni convocheranno le Conferenze Programmatiche per acquisire il parere dei Comuni in relazione alla coerenza tra pianificazione di bacino, così come aggiornata dal PGRA, e pianificazione urbanistica e territoriale vigente e formuleranno un proprio parere a questa Autorità, al fine dell'adozione definitiva delle Varianti da parte del Comitato Istituzionale.

Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile alle aree allagabili di nuova perimetrazione ed all'attività che potranno essere svolte dai Comuni nelle more dell'adozione definitiva ed approvazione delle Varianti al PAI ed al PAI Delta.

Nelle more dell'adozione definitiva e della successiva approvazione delle citate Varianti ai PAI ed al PAI Delta, è opportuno che i Comuni completino gli adempimenti di verifica già richiesti da questa Autorità con la nota prot. n. 5896/2014 e valutino, sulla base degli esiti di una accurata analisi dell'esposizione al rischio, di applicare fin da ora, alle aree allagabili non delimitate nella cartografia delle fasce fluviali o del dissesto del PAI vigente, quelle norme adatte a tutelare la pubblica incolumità e a non incrementare l'esposizione al rischio pur nel rispetto dei criteri di non aggravamento e proporzionalità dell'azione amministrativa e sulla base dei principi di cautela e prevenzione.

Va infatti rammentato che, in ordine all'importante tematica della gestione del rischio di alluvioni una risposta soddisfacente alle richieste di sicurezza sempre più elevate del territorio e della popolazione residente può essere assicurata solo attraverso una efficace politica di prevenzione dei rischi incentrata su:

- consapevolezza e informazione,
- regolamentazione urbanistica dell'uso del territorio,
- predisposizione di piani di prevenzione e protezione.

Premesso comunque che la competenza in materia urbanistica resta in capo alla Regione (alla quale spetta regolamentare le attività consentite, i limiti ed i divieti validi per l'intero territorio Regionale), nell'ambito della attività da svolgere nelle more dell'approvazione definitiva delle Varianti i Comuni potranno quindi procedere ad estendere alle aree allagabili di nuova individuazione le norme già vigenti per le Fasce fluviali o per le aree in dissesto secondo le modalità analiticamente descritte all'art. 22 della Parte II (PAI Delta) dell'allegato alla Deliberazione C. I. n. 5 del 17 dicembre 2015.

In tale nuova norma, in particolare, al fine di assicurare, laddove necessario, il più tempestivo aggiornamento degli elaborati cartografici del Piano vigente, è stato anche previsto che il Segretario Generale è delegato ad approvare, previo parere positivo del

Comitato Tecnico, le varianti alle perimetrazioni del dissesto esistenti, ai fini del loro adeguamento al nuovo quadro conoscitivo del PAI Delta risultante dalle integrazioni introdotte dalle mappe PGRA.

Con specifico riguardo al territorio interessato dalla *ARS ambito costiero marino nelle regioni Emilia-Romagna e Veneto*, per i Comuni in esso ricompresi si dovrà procedere ad una ricognizione degli strumenti urbanistici di rispettiva competenza in relazione ai contenuti delle Mappe pubblicate e, sulla scorta di tale ricognizione, fornire ai soggetti attuatori delle previsioni di detti strumenti urbanistici, adeguate informazioni circa le situazioni di pericolosità e rischio rappresentate nelle Mappe, ma non comprese nei vigenti strumenti della pianificazione di bacino per l'assetto.

Per quanto concerne in particolare l'ambito interno ai centri edificati (così come definiti nell'ambito di leggi regionali in materia, purché coerenti con le definizioni del PAI Delta), nell'ambito di tale fase transitoria i Comuni, in attuazione di quanto già stabilito dal PAI Delta, possono anche procedere ad adeguare i loro strumenti urbanistici coordinandoli con i Piani di emergenza di Protezione civile, al fine di minimizzare le condizioni di rischio esistenti, anche attraverso una valutazione più dettagliata e condotta a livello locale. Naturalmente, le eventuali iniziative in campo urbanistico e pianificatorio dovranno essere coordinate con le azioni messe in atto dalla Protezione Civile comunale.

Si deve in ogni caso raccomandare ai Comuni di pubblicare e divulgare anche sui propri siti istituzionali una chiara e semplice rappresentazione delle aree a diversa pericolosità, utile a divulgare la conoscenza delle condizioni di pericolosità e rischio del territorio comunale e ad agevolarne la migliore comprensione da parte di tutti gli interessati.

Disciplina di salvaguardia applicabile nelle more dell'approvazione delle Varianti

Come è noto, l'art. 65, comma 7 del D. lgs. n. 152/2006 stabilisce che, in attesa dell'approvazione del Piano di bacino (e dei relativi stralci dello stesso) le Autorità di bacino adottano misure di salvaguardia immediatamente vincolanti, tra le quali figurano anche l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche.

Nell'ambito della citata Deliberazione C. I. n. 5/2015, l'Autorità, non ha ritenuto però di individuare specifiche misure di salvaguardia in quanto ha ritenuto che, per assicurare le finalità di tutela di cui alla citata norma di legge, fosse sufficiente richiamare in premessa la previsione legislativa (tuttora vigente) di cui all'art. 1, comma 1 lettera b del D.L. n. 279/2000 (convertito con modificazioni, nella legge n. 365/2000, a norma della quale nelle more dell'approvazione definitiva delle Varianti di Piano sopra descritte all'intera superficie delle aree con probabilità di inondazione corrispondente alla piena con tempo di ritorno pari o inferiore a 200 anni devono ritenersi applicabili le misure di salvaguardia per le aree a rischio molto elevato R4 di cui al punto 3.1.a dell'atto di indirizzo e coordinamento emanato con DPCM 29 settembre 1998.

Si rende pertanto doveroso invitare i Comuni interessati a tenere conto, per il periodo indicato, della necessità di dare piena applicazione a tale importante prescrizione cautelare *prevista da una norma imperativa di legge nazionale*, a mente delle conseguenze che le vigenti norme di legge associano alla mancata attuazione della stessa.